

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

新制度論觀點下全民健保政策制度固著化的問題：政策偏
好、時序不一致與制度變遷
研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 95-2414-H-004-043-
執行期間：95年08月01日至96年07月31日
執行單位：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：陳敦源

計畫參與人員：此計畫無參與人員：無

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 96年12月15日

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

新制度論觀點下全民健保政策制度固著化的問題： 政策偏好、時序不一致與制度變遷

*The Problem of Institutional Entrenchment in the NHI from the Neo-institutionalist
Perspective:
Policy Preference, Time Inconsistency and Institutional Change*

計畫類別：■個別型計畫 □整合型計畫

計畫編號：NSC 95-2414-H-004-043

執行期間：2006 年 08 月 01 日至 2007 年 07 月 31 日

計畫主持人：陳敦源 國立政治大學公共行政學系副教授

計畫參與人員：

本成果報告包括以下應繳交之附件：

- 赴國外出差或研習心得報告一份
- 赴大陸地區出差或研習心得報告一份
- 出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份
- 國際合作研究計畫國外研究報告書一份

執行單位：國立政治大學公共行政學系

中 華 民 國 96 年 11 月 30 日

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

新制度論觀點下全民健保政策制度固著化的問題：
政策偏好、時序不一致與制度變遷

計畫編號：NSC 95-2414-H-004-043

執行期限：95年8月1日至96年7月31日

主持人：陳敦源 政治大學公共行政學系(donc@nccu.edu.tw)

參與人員：

一、中英文摘要

歷史制度論政治學者如 Paul Pierson 對於當代福利國家的擴展的現象，常從制度「固著化」(entrenchment)的現象觀察出發，試圖從歷史制度論中「正回饋」(positive feedback)或是「路徑依賴」(path dependence)等概念加以解釋；然而，這種討論方向，忽略了一個重要的問題，就是社會大眾對於福利政策的偏好是否有改變的問題，也就是說，從民主回應性(responsiveness)的角度來看固著化的問題，如果民眾對福利政策抱持支持的態度沒有改變，固著化的問題就應該簡化成爲民主回應性的問題，制度沒有改變是因爲社會的政策偏好沒有改變，最多可以討論因爲財政惡化而產生民主與專業競合的問題，重點不是制度爲何固著的問題。本研究站在這樣一個釐清制度論研究方向的前提下，以歷史制度論與理性選擇制度論共同缺乏關注的「偏好形成」(preference formation)出發，整合在具有「時序不一致性」(time inconsistency)之「內生性制度變遷」(endogenous institutional change)理論之下，以台灣全民健保組織體制屢次改革都沒有成功的經驗案例爲基礎，檢視台灣社會對於健保的政策偏好是否有改變的問題，進而對歷史制度論討論制度固著化的議題，提供一個台灣的個案研究。

本文從既有的文本與民調資料，以及深度訪談資料當中，以「內容分析」的方法，以時序爲經、全民健保的福利意涵爲緯，整理台灣社會對健保的政策偏好是否出現改變的問題，預期能夠對傳統福利國家政策固著化的討論，提出回到民主理論以及制度變遷理論的修正觀點的經驗基礎。

關鍵字：新制度論、固著化、時序不一致、制度變遷、全民健保

Abstract

Historical institutionalists, such as Paul Pierson, try to utilize the concept of “entrenchment” to understand the expansion and persistence of welfare state in democratic polities. Renowned concepts such as “positive feedback” and “path dependence” are frequently used to explain these entrenched policies. However, one very important point is missing in these researches is that if population is favorable toward the welfare policies in general, the persistent of these policies can be explained as the fulfillment of democratic “responsiveness” rather than a somehow negative term “entrenchment.” As a result, we need to find an empirical as well as a theoretical way of distinguishing between entrenchment with and without responsiveness. A revised version of the new institutionalism, called, “theory endogenous institutional change,” will be used in this research to focus on the relations between preference formation and institutional change vis the problem of time inconsistency. Because the government mechanism of the National Health Insurance (NHI) in Taiwan indeed shows its entrenching power for resisting reform for the past ten years, this research intends to use Taiwan’s NHI as an example in point to see whether public’s policy preference toward the NHI changed over time. Various data bases or sources of date are used to make this critical check. Content analysis and personal interview technique are used in this research to find the answer. The result of this research will be expected to have an

impact on the traditional research path on the welfare state.

Keywords: New Institutionalism, Entrenchment, Time Inconsistency, Institutional Change, the NHI

二、研究緣起

(一) 研究目的

全民健保(National Health Insurance)自1994年實施以來，已經成為台灣最重要的社會政策。從經濟的層面來看，全民健保的實現一方面增加了台灣社會安全體系的強度，對改善台灣投資環境有一定的貢獻；另一方面，健保財務的籌措與支用(總支出從1995年的1600億到2004年的3600億)，又成為台灣經濟體質發展一個不可忽視的因素。從政治層面來看，全民健保從開辦初期就有政治的意涵，而健保政策本身的運作更是政治性的(Weissert and Weissert, 1996)，期間經過數次的制度與組織改革的努力，在民眾高度滿意卻又質疑其經營效率的民意環境中，全民健保從總額預算制度、健保雙漲等事件所引出的政治效應，是沒有任何執政者願意忽略的。

嚴謹說來，全民健保做為社會保險制度，是一套經由政府介入而強制人民納入的社會安全與互助體系，也是一套界定權利義務，分配利益與權利的規則。它規定了哪些人群構成共同分攤的社群，必須做何種財務貢獻，能夠得到何種受益權利；它也賦予了特定行動者經營管理這個體系的權力。我國全民健保規劃初期，為求決策效率，遂秉持政府治理理念，建構具國家主義與統合主義色彩之保險組織體制，其主要決策由政府主導，並提供全國性團體參與管道(行政院二代健保規劃小組總結報告，2004：182)。全民健保，也因此成為台灣第一個也是唯一的一個，根據公

民身份而賦予受益權利(citizenship entitlement)的社會保險。從國際經驗來看，各國所發展出來的健康照護模式約略可分為三類：「社會中心、國家中心與市場中心」。其中社會中心以德國為代表，該國是由被保險人與雇主共同組成具有公法社團法人性質的各種「疾病基金會」，其任務在維持及改善健康狀態，這些基金會雖具有獨立的行政自主權，但仍受國家法律監督；國家中心以英國為代表，由國家同時擔任決策制訂、執行、財務提供及醫療服務提供者的角色；市場中心論者則以美國的保險制度為代表，在資本主義之下健康照護主要由私部門的商業保險承擔，是政府介入最少的健康保險體系(行政院二代健保規劃小組總結報告，2004：182)。

雖然民眾對於全民健保的滿意度很高，為達永續經營之效，全民健保在實施過程中仍不斷的精鍊改革。開辦伊始第二年，也就是1997年的時候，根據《全民健康保險法》第八十五條規定，「主管機關應於本保險實施了兩年內，提出執行評估及全民健保改制方案；改制方案應包括各項財源、被保險人負擔方式及保險人組織等建議」。其中針對保險人組織架構，不僅影響全民健保財務是否能自給自足，更關係著我國全民健保的決策模式和運作方向。當時衛生署邀集十三位學者專家組成「全民健保保險人組織架構研議小組」，並提出頗有具有政府再造意味的「單一基金會」。後來蕭萬長就任行政院長，更是政府再造與經濟邏輯的有力推手。其與當時的衛生署長提出「單一基金會，多元保險人制度」的民營化方案，想要在公辦公營的健保體制中注入市場競爭的機制，足見全民健保體制有從國家中心逐漸往市場中心的方向移動。

在2001年2月28日，國家衛生研究院提出《全民健保體檢小組報告》，更確立了全民健保的組織體制應朝向降低政治

力介入、行政主導及人民參與的方向前進。爾後，在 2001 年的 7 月 1 日，行政院成立二代健保小組，又更集中人力物力將現行全民健保制度進行結構化之檢視與改善。隨著社會多元化，以及民眾參與健保政策需求增加，既有體制不論在維持財務平衡、回應民眾需求及提升醫療品質方面皆出現捉襟見肘之窘境。據此，二代健保小組於保險組織治理的規劃報告中，認為要兼具公、私部門制度設計之優點，並避免財團法人之弊端，增加用人彈性，適度鬆綁政府會計與採購限制，因而建議成立具行政法人屬性的全民健保機構。該保險人體制仍維持在以國家為中心的前提下，由付費者代表組成健保保險人組織的體制，並代替政府行使公權力。綜結上述，全民健保制度的替代方案與改革要求，十年來從來沒有間斷，但是，改革的結果往往在制度上回到原點，十年來仍舊維繫公辦公營、以國家為中心的基本治理結構 (governing structure)，就各國的健保制度而言，不論是開放民營自由競爭，或是採取公營方式，集中管制分配，至今仍無法發展出一套完美無瑕，放諸四海皆準的制度，然各國不論健保制度規模如何，都同樣遭遇改革困難的政治性議題。

學者 Joseph Wong(2003)稱這種制度改革受到「抗拒」(resisting reform)的現象，是由健保政策的政治本質所造成，而這種改革遲滯的現象，符合歷史制度論學者 Paul Pierson(1993, 2000)所描繪，民主國家社會福利政策因「自我強化」(self-reinforcement)而「固著」(entrenchment)的現象，是目前討論福利國家政策最重要的政治理論。然而，歷史制度論從結構或是系統層次對社福制度自我固著化的解釋，還需要理性選擇制度論從個體基礎 (micro-foundation) 出發，站在策略互動的角度，對健保制度變遷的政治意涵，做更深入的研究，也需要研究者回答經驗上社會政策偏好是否長期改變的問題，一方面在理論的發展上，符合國際學術圈整合

制度論發展的趨勢，另一方面在實務上，亦可以藉由健保政策制度固著化因素的探索，了解未來全民健保制度改革的可能性與時機。

近十年來所推動的改革方案，雖然與大眾對健保運作效率與財政收支的期待相吻合，但在改革方案的推動上，卻遭受相當大的阻力，以致於健保組織體制的改革至今仍在原地踏步。本研究希望能夠達到下述兩個目的：其一，從制度固著化的理論導引下當中，引進歷史制度論與理性選擇制度論的理論交叉點：政策偏好 (policy preferences; Katznelson and Weingast, 2005)，尋找社會對健保長期偏好演變的路徑，並從制度變遷，以及時序不一致 (Time Inconsistency) 的觀察方向，重新檢視制度固著化理論的內涵，完成本研究理論發展的目的；其二，全民健保在實際的改革需求下，除了專業性的經濟可欲性分析之外，改革方案的「政治性可行性評估」(the evaluation of political feasibility; Brinkerhoff and Crosby, 2002) 成為不可或缺的成分，本研究的研究產出，可以作為瞭解現實政治環境中，制度改革方案的政治可行性，已完成本研究實務改革的目的。

(二) 文獻回顧

從政治上來說，包括台灣在內，近年社會福利政策的建構與改革，往往成為民主國家最重要的政治問題 (Pierson, 2001)，由於資本主義國家福利的概念，是在效率的前提下追求社會公平的產物，因此，與鼓勵經濟發展的經濟政策比較起來，社會福利相關政策的採納與改革，其政治影響力是更為直接與全面的，任何能夠影響全民的政策在選舉政治上都是不容忽視的，比方說，2005 年台灣地方選舉中，執政黨對於軍公教退休利息 18% 的改革所造成的影響，就是一個非常好的例子，任何牽涉到多數人民的福利措施的建構與改革，都必須面對錯綜複雜的利益糾葛，或

許改革者可以使用「既得利益」的概念來污名化早期制度的受惠者，用以累積目前改革作為的正當性，但是，這樣的改革作為對社會整體和諧是有負面的影響，也吊詭地壓抑了推動福利國家最原始的目標：「整體社會福利的追求」。為了要了解台灣健保政策在過去、現在與未來可能遇見的問題與改革的可能性，學界有必要從公共政策研究的角度，藉由相關理論背景的輔助，對健保運作的政治層面問題，提出看法，一方面從理論上搭起公共行政學界與國外學界對話的橋樑，另一方面，也藉由這些研究對話，對國內健保政策實務界，提供具有比較研究以及理論基礎的興革意見。

進年來，研究公共政策的學者，已經越來越無法滿足傳統靜態的「過程論」所帶給我們對於現實經驗世界的解釋能力 (Sabatier, 1999)，從「間斷均衡」

(punctuated equilibrium; Baumgartner and Jones, 1993: 3-24)、政策流與政策窗(policy streams and policy windows; Kingdon, 1984)、到倡議聯盟(advocacy coalition approach, Sabatier and Jenkins-Smith, 1993)，都是要抓住公共政策在時序當中的動態本質(policy dynamics, Baumgartner and Jones, 2002)，動態政策發展情勢的掌握，成為當前與未來公共政策理論發展的重點。接下來，本研究將分：(一)福利政策的固著問題、(二)公共政策時序不一致性、以及(三)整合制度論下的制度變遷等三個面向，討論本研究的理論基礎。

(一) 福利政策固著化

政治學者 Paul Pierson 以討論福利國家的政策變遷得到學界很大的回響(Pierson, 1993, 1994, 2000, 2004)，主要的原因是：「民主國家早期社會福利制度擴張之後的改革，遇上了嚴厲的政治挑戰」，使得學界與實務界的人對福利政策在民主國家的內在邏輯，尋求理論與實務上更進一步的

理解。其中最重要的論點，就是福利政策因為「正回饋」(positive feedback)與「路徑依賴」(path dependence)的關係，產生固著化(entrenchment)的現象，這種現象就是一國福利政策一但通過擴張之後，改革與削減就會困難重重。全民健康保險在諸多如失業保險、長期照護、退休年金等社福政策當中，是學界一個典型的研究對象 (Giama, 2001; Hardin, 2002; Strang and Bradburn, 2001)，由於政府是以強制全民納保的方式籌措部分財源，進而建構社會互助的安全體系，政府扮演推動者與管制者的角色(Hackey, 1998)，在直覺上，由於全民都是健保政策的利害關係人，改革往往也就因為牽涉廣泛而不易成功。總括而言，Paul Pierson 對這種固著現象的解釋，主要是來自於以下三個理論上的基礎。

其一，時序是重要的因素(time matters)：政策的政治過程是一種歷史的過程(Hacker, 1998)，時序(time)的面向放入討論是非常重要的，許多政策接受與變遷都可以從時序當中看出端倪(Pierson, 2004)，這種從時序觀察政策常常顯示「政策結果會變往後政策的成因 (effect becomes cause)」的現象，比方說，從「系統動力學」(system dynamics; Forrester, 1961; 1969)的角度來看公共政策，也是強調「政策循環」(policy loop)的概念，連結的部份就是「政策回饋」(policy feedback)，比方說，政府看見市區交通擁擠，直覺投下資源做市區道路拓寬，拓寬道路的政策回饋，事實上是對過去用公共交通運輸的上班族，產生的「可以開車上班」回饋信號，於是市區的交通可能更擁擠了，政府前面的政策結果，成為下一波交通政策出現的原因。

其二，公共政策的「正回饋」(positive feedback)：在政策發展的時序當中，新的政策會創造新的政治情勢，也就是一種「正回饋」的過程，政策設計可能給政治企業家創造了「利基」(niches)，而新的政策執行，新的社會組織也會產生，比方說，全民健保實施後，罕見疾病基金會成立，

其中一個主要的組織目標就是爭取罕見疾病能夠得到健保的給付，這樣的看法也意味政策變遷是一種「路徑依循」的過程 (Pierson, 2000)，新政策出現的本身，就讓自己不容易被改變，一方面，從社會學的角度來看，因為新的政策誘導了更複雜的利害關係人網絡，另一方面，從經濟學的角度來看，最有名的例子就是電腦鍵盤 QWERTY 的「固著化」問題 (David, 1985)，目前電腦鍵盤的安排並不是最有效率的，但是由於個人轉換成本太高，集體轉換在個人轉換成本高的前提下也不易發生，沒有效率的鍵盤就沿用至今。

政策回饋的分類，Pierson 有如下面 (2x3) 表一的分法，政府菁英在回饋機制資源與誘因的效果上，會產生行政效能的制約，而一般大眾在同樣的類型之下，是有所謂的鎖定效果的，也就是說，當大眾都受到政策回饋的影響，該政策對於大眾稍早的政策選擇，是有政策鎖定以致於自己也被鎖入的效果。

		回饋機制會影響到的行動者		
		政府 菁英	利益 團體	一般 大眾
機制 類型	資源 與 誘因 效果	行政效 能	“分贓 利益” 組織利 基 財務操 作 接觸機 會	“鎖定” 效果
	詮釋 效果	政策學 習	政策學 習 能見度 / 可追蹤 性	能見度 / 可追蹤 性

表一：政策回饋的面向
資料來源：Pierson(1993: 626)

其三，政治企業家規避責難(blame avoidance)的作為：參與公共政策制定的政治企業家(politicians as entrepreneurs, McLean, 1987: 28-30)，包括政治菁英、利益團體、以及一般民眾，都是在由政府所設下的政治限制之下，展開時序性的活動，比方說，執政者之所以會對健保改革保守，一種可能是不確定改革能否獲取大眾的稱讚(credit claiming)的前提下，「規避責難」(blame avoidance; Weaver, 1986)可能是較佳的選擇，在改革高風險的前提下，一動不如一靜，這樣的結果，如果從賽局理論的角度來說，就是有夠多有權力集體改變政策現狀的人，在目前政策狀態下的「持續價值」(the continuation value; Shepsle, 2001: 322)高過改變之後所帶來的價值，我們就可以預期下一個階段，政策現狀仍然會被維繫。這些穩定的政策結構，就成為學者 Paul Pierson 等歷史制度論者，解釋西方民主國家社福政策改革的停滯、也就是「固著化」現象的理論基礎。

有趣的是，Paul Pierson 除了談論社會福利制度固著的問題，他也更進一步在制度固著的概念上，檢視某些國家經驗案例何以能夠一方面阻止福利國家制度的擴張，進而改變或是停止許多社福政策，作者稱之為「移除」(retrenchment; Pierson, 1994)，有時學者也會直接以「政治人物何時會選擇不受大眾喜愛的政策」(When do Politicians Choose Unpopular Policies? Kitschelt, 2001)來看福利政策移除的現象。在他的概念當中，政策的移除絕對不是政策固著的對立概念，而是一個必須獨立討論其成因的政治問題，根據作者，如何在移除的過程中降低反對勢力的集結是最重要的策略(Pierson, 1994: 8)，不論是固著還是移除，Pierson 所想討論的事實上類似於制度論者討論「制度變遷」(institutional change; North, 1995; Knight, 2001)的議題，本研究將在後面進行新制度論整合時一併討論。

對於這樣的研究議題，一方面顯示它

的實務重要性，但是另一方面在理論上，因為，卻仍有發展的空間，茲就三點論述之：其一，解釋固著化現象並不是我們研究民主國家福利政策的最後命題，它是導引我們了解福利政策的制度論背景的開始，背後的目標仍然是要回答新制度論最棘手的制度變遷(*institutional change*)問題，到底造成制度變遷的關鍵因素；其二，尋找進一步解釋解釋制度固著的「個體基礎」(*micro-foundation*)，以及在政治制度環境下的「策略互動」(*strategic interaction*)，以及據此演繹出制度變遷的可能條件；其三，固著化的論述並沒有分辨制度與政策的不同，而將之混同使用，公共政策的是政治制度決策的產物，公共政策的固著化、公共政策的執行機制的固著化、與決定該政策問題解決方案制度的固著化是不同的意義。

(二) 公共政策的時序不一致性

對於理性選擇制度論的研究者而言，雖然沒有直接提出時序的議題，但是都有隱含在許多研究當中。比方說，巴瑞多最適 (*Pareto optimality*) 的概念，就是一個時序上移動的過程，直到再也無法滿足可以移動的條件為止，當然，制度的固著性也可能是財富的配置達到了巴瑞多最適，任何其他的移動都會讓至少有一個人受害而不會通過所造成，當然，分配的政治制度在這個概念下就十分重要，如果是多數決的環境，實務上政策即便違反最嚴格的巴瑞多原則，仍然有移動的可能，只是端看社會上的「補償」(*compensating mechanism*) 機制是否能有效運作而定；另外，賽局理論中「時序均衡」(*sequential equilibrium*)以及「次賽局完美均衡」(*subgame perfect equilibrium*)的發展，代表策略研究納入時序的概念(*Shepsle, 1999a*)，由於理性選擇理論需要以清楚的分析單位為理論的核心，學者 *Shepsle(1999b)* 從賽局理論建構所謂的「時序策略互動」

(*Inter-temporal Strategic interaction*)分析，並將之應用在研究組織行為(*Dickson and Shepsle, 2001*)等領域，

如果整體的效率配置是公共政策研究所關心的問題，時間仍然會給公共政策的手段與目標的聯接，帶來問題。比方說，總體經濟學者喜歡用一個期末考的例子來說明政策時序不一致的問題(*Drazen, 2000: 103*)，一位教授爲了要督促學生念書，在期初就表示一定有期末考，整個學期過後，學生都非常用功讀書，期末時教授當初設立期末考的目的已經達到，對學生與教授最有效率的決定，就是取消考試，大家都獲益，也就是說，雙方在學期末都有傾向對時序不一致的誘因；但是，長期來說，對教授而言，這樣的改變卻會壞了教授在下一屆選課同學間的信用，因此教授可能爲了維繫信用的原因，而非督誘導學生用功的原因，不取消這個讓兩方在期末都有所損失的期末考。公共政策也可能因爲下面的三個原因，產生時序不一致性的問題，它們分別是有限理性、可信承諾、以及前一節當中所提及的正回饋。

首先，「從有限理性」(*bounded rationality; Simon, 1972*)的角度來看公共政策決策，由於公共政策決策目標多元，決策者因爲自己不是上帝，無法於事先訂出完全的契約(*complete contract; Milgrom and Roberts, 1992*)，而因自己沒有百分之百的前瞻能力(*perfect foresight*)，就會產生時序不一致性的問題，比方說，傑克與豆故事中的傑克，牽一條牛到市場上最後卻換回了一顆豆種子，這期間就牽涉到他不斷被說服，而轉變自己每一個接續的買賣的目標所導致。再者，學者 *Moe(1990)* 認爲，民主政治運作最大的問題，就在於後繼的政府可以站在最新多數民意的基礎上，改變任何前一任政府所通過的法案，這也是一個與經濟發展息息相關的「可信承諾」或是「預先承諾」的問題(*credible commitment; North and Weingast, 1989; Pre-commitment, Elster, 2003*)。最後，前面

一節當中的「正回饋」也是公共政策發生時序不一致性的一個重要的因素，比方說，我們由市場與政府失靈的角度來看政府介入的問題(Weimer and Vining, 1993: 74-252)，從經濟學家的眼中看世界，市場運作如果正常，政府是不需要以公共政策介入的，但是，福利經濟學者告訴我們，市場會因為資訊不對稱等原因而失靈，政府有以公共政策介入市場的正當性，然而，政府介入的本身，可能是更大的問題，或是會產生第二波需要政府介入的問題，雖然第一波的問題解決了，但是卻產生了其他的問題，公共選擇學派告訴我們，「政府失靈」(government failure; Tullock, Seldon, and Bardy, 2002; Mueller, 2003)是我們在使用政府介入失靈市場時不能不考量的議題，這也是一種時序不一致的問題。

然而，要如何解決時序不一致的問題？Jon Elster(1979)提出「自我設限」(binding oneself)的概念，這個從希臘神話 Ulysses 與 Sirens 的故事而來。在荷馬史詩中，Ithaca 的王 Ulysses 在航海中必須通過一個被稱作 Sirens 的海峽，Sirens 是一群會唱好聽歌的精靈，勾引行船在海峽中撞上礁石而沉船，Ulysses 事先知道這個狀況，也就是知道理性的有限，最後，Ulysses 要求船員將自己綁在船槳上，並且要求船員將耳朵用蠟封起來，不聽自己的命令，才安然度過 Sirens 海峽。Elster 視這樣的行為是一種「事先承諾」(precommitment)的行為，是為了要讓人類決策的理性，在時序當中得到維繫，他提出五點作事先承諾的行動原則 Elster (1979, p. 39-46)：

1. 行動者在時間 t1 的時候做出某些自我設限(bind oneself)的決策，以確保行動者可以在時間 t2 的時候做出另外的決策。
2. 行動者如果在早先做出的決定可以誘發(或是保存)之後決定中某些選項的可能性，只要新的選項中仍然包括舊的選項，我們就不能稱之

為事先的自我設限。

3. 行動者在時間 t1 所做出的決定必需與外在世界產生某種因果的聯繫。
4. 行動者在時間 t1 中沒有被干擾的前提下，在時間 t1 的抗拒力量必須小於在時間 t2 做成決定的抗拒力量。
5. 行動者是先承諾的動作應該是積極的做些什麼，而不是消極的不做什麼。

事實上，從婚禮制度到一國的中央銀行制度，都是人類藉由建立制度來避免時序不一致性的理性選擇問題，而任何公共政策過程中的合法化階段，就是運用立法的事先自我設限，確保在事後可以得到事先所想得到的結果，比方說，在法律中訂下日落或是日出條款，就是立法者在現有的制度體制下，在時序 t1 中先自我設限，以致於在時序 t2 中可以得到所想得到的結果。因此，制度的建立與演變，成為研究公共政策發展不可或缺的一個基礎，政策的目標往往只是相互衝突的理念，而因著這些理念而產生相關制度的過程，可以讓研究者掌握公共政策發展的動態性(dynamics)。接下來，本研究將回到制度論的範疇，討論公共政策發展的過程中，制度變遷的問題。

(三) 整合制度論下的制度變遷

為了要在本段中討論研究公共政策發展的制度理論背景，本段將回答三個問題，第一，制度與政策有何異同？第二，制度論多元的發展模式，要如何做出關鍵選擇？第三，在前面的新制度理論的選擇下，我們應該如何看待制度變遷的問題，藉由這三個問題的回答，我們可以更清楚地了解研究社會福利政策固著化現象，在方法上應該如何切入的問題。

首先，關於制度與政策異同的問題，對政策活躍份子而言，政策產出是他們主

要的行動目標，不論是在制度現狀下獲得自己要的政策產出，或是藉由改變制度來獲得自己所意屬的政策產出，重點都是對結果的追求，但是，直覺來說，走前者所要花的力氣，顯然是比走後者來得少，這就是為何學者 K. A. Shepsle(2001: 322)認為，在政策改變與制度改變之間，研究者應該作一個明確的區別，相對於公共政策，制度是較為穩定的遊戲規則，遊戲規則之所以具有引導集體行為甚至解決爭端的作用，因為它維繫一個穩定可以預期的互動關係(North, 1990)；然而，這種分野並沒有排出我們可以用制度的概念來看公共政策的本身，因為政策目標本身可能只是一些相互衝突的理念，需要經過制度的選擇創造出新的誘因結構(incentive structure)，進而導引出新的社會集體行動均衡點(equilibrium)，而這個均衡點的果效，是可以政策目標來衡量的，因此，我們可以說，政策的產出是受限於於事先所建立的政治制度，而行動者在現有的遊戲規則之下建立自我設限的制度安排，讓公共政策過程中也有制度設計與變遷的現象。

也就是說，學者 William H. Riker(1980)所言，制度是「凍結的偏好」(congealed preferences)，意指有兩個層面，第一是政治制度結構部份，二是政策制度結構層面，後者來自於參與決策者對政策結果預期的產物，受到第一層政治制度結構的制約所做出的一種制度性的決定，而前者雖然較後者穩定，也是後者之所以能夠做出正當性決定的條件之一，但是絕對不是不能改變的，政治學的研究往往沒有分辨這兩者間的異同，以致於在討論政治問題時，容易重前者而輕後者，忽略公共政策的選擇也是一種受到政治制度制約的一種制度選擇，而它是直接影響政策環境的一種制度選擇。本研究的重點在於後者，也就是在現狀的政治制度架構下的政策制度選擇，然而健保制度固著化的問題，在這樣一個制度雙元論的概念架構中，可以分

為兩個可能的因素來源，一個是來自於政治制度的安排，讓公共政策一但做出決定，就難以改變，另一個來源則是公共政策本身所創造新的誘因結構，讓參與者在沒有看見有共識的改變選向之前，仍然願意留在目前的均衡關係中，也就是一種類似於「那許均衡」(Nash equilibrium)的強勢現狀(status quo)情境。

接著，要以制度論討論本研究的議題：「社福制度固著化的問題」，需要同時處理下面兩個面向，一個是在現有政治制度下的策略互動問題，另一則是在跨越時序的政策發展中，處理政策的歷史進程的問題。總體而言，在方向上，制度理論中對於「制度變遷」(institutional change; Alston, 1996; Harty, 2005; Knight, 2001; North, 1995;)的討論，是可以滿足我們意欲同時處理制度固著化(entrenchment)與制度移除(retrenchment)現象同時存在的經驗事實。讓我們先處理新制度論整合的問題，再從這個整合的觀念下討論制度變遷的問題。

歷史制度論(historical institutionalism)的特點是聚焦在處理政策歷史進程的問題，而理性選擇制度論(rational choice institutionalism)主要在分析的個體結構(micro-foundation)上較為紮實，兩者各有所長。近年來，理性選擇的學者感受到時序的重要性，也試圖將理性選擇理論置入歷史的面向當中討論，曾經出現「分析敘事」(analytic narratives; Bates and others, 1998)的努力，試圖將賽局理論與歷史敘事做某種有意義的結合，用來分析許多重要的政治歷史事件，如經濟發展、美國的內戰、民權運動與人權法案、甚至是國際關係中國際法的發展，然而，學者 Jon Elster(2000)對這個發展有疑慮，因為他認為理性選擇的理論想處理歷史的面向，是一個「過度的野心」(excessive ambition)，他主要認為，理性選擇理論在時序上的問題時，還有幾個困境要克服，第一，工具理性無法處理多目標、長時間、甚至目標改變的狀態；

第二，理性選擇的分析，無法處理大量的變數的歷史問題，第三，理性選擇因為簡化的關係，不處理信念與意圖的問題，就無法處理歷史中信念改變的問題；第四，理性選擇對不確定性處理的作法，無法處理歷史當中的複雜情境。事實上，Elster 批評理性選擇制度論無法處理歷史面向的這些論點，一方面是它本身追求一般化科學解釋而來的方法論限制，另一方面這也正它要與歷史制度論做對話與結合的動機所在，嚴格來說，這樣的方法論的限制，是可以經由研究方向與內容的選擇，來達到整合研究的目的，2005 年由 Ira Katznelson 與 Barry R. Weingast 所出版的一本論文集「偏好與情境」(preference and situations)，就是繼分析敘事的努力之後，又一個努力結合兩種當代最重要制度論的努力。他們稱找到一個結合兩種制度論的研究焦點，就是公共政策背後「偏好形成」(preference formation)的過程，一方面可以讓理性選擇制度論離開在制度環境或是歷史定點中給定偏好的研究傳統，關注偏好形成的過程與制度形成與變遷的關係，另一方面則可以讓歷史制度論者，爲了要掌握複雜的歷史現象，而走向結構主義的問題，從參與者偏好形成過程的探究，可以回到分析研究所需要的個體基礎，當然，兩位編者也特別提出警告，認爲即便是在這本論文集當中，兩種制度論也沒有合而爲一，他們說：「溝通與協力並不一定會帶來方法論上的統一，但是本論文集的產生，許多分享及成長機會卻是可以期待的。(p.21)」因此，本研究並不聲稱結合兩種制度論，而是有下面的方法論意識：「本研究站在理性選擇制度論的這一方，收納公共政策的歷史面向，以制度變遷的理論起點，站在公共政策偏好形成的過程的經驗焦點上，討論學界所關注的『制度固著』的議題，經驗資料的來源主要是台灣的全民健保政策。」

站在前述的方法論意識上，本文最核心的理論是制度變遷的理論。制度變遷是

研究制度論最大的挑戰(North, 1995)，因爲制度之所以是社會科學的討論核心，主要是因爲它具有持續影響個人行爲的能力，但是，制度又不會也不能是永遠不改變的，制度變遷的經驗與理論問題的重要性在這個矛盾的情境中彰顯出來。從前面制度論融合的選擇，本文所要關注的制度變遷，有一個重要的經驗焦點，就是 Paul Pierson 關於政策固著的討論，忽略了一個重要的民主問題：如果固著是因爲民眾都支持福利制度，應該不是「應該改但是沒有改」的固著問題，反而是執政者回應性的表現，因此，研究制度固著問題，應該先從經驗研究上分辨下表二中社會政策偏好是否真的發生改變的問題，以台灣健保體制來說，十年來都沒有改變，到底是因爲社會偏好健保繼續維繫公辦公營，還是社會不要公辦公營但無法改變的狀況：

表二：制度固著問題的分類
制度

		有改變	沒有改變
社會政策偏好	要改變	回應性	制度固著 (entrenchment)
	不要改變	制度移除 (retrenchment)	回應性

本研究最主要的目的，就是對於台灣社會政策偏好變遷過程的了解，來回答制度變遷的最關鍵議題：「在民主社會中，政策偏好的改變是否會帶來政策制度的改變？」答案如果是否定的，一方面我們將面臨民主政治能否實現問題，另一方面則會引發研究者研究政策制度的改變是否是由社會政策偏好所誘發的問題，比方說，如果我們觀察到台灣社會對健保政策的偏好產生長期的改變，但是健保政策並沒有改變，我們就必須解釋，造成健保制度抗拒社會偏好改變的因素是什麼，這個問題如果從經過整合的新制度論下的制度變遷

理論出發，討論 Pierson「社福制度固著化」的問題，將會更為精確，也更有意義。這也是本文聚焦在經驗研究的重要方向，這種作法也是要了解「內生式」制度變遷的一個做法(endogenous institutional change, Greif and Laitin, 2004)，是研究制度變遷一個重要的第一步。

三、結果與討論

本研究初步以台灣社會政策(包含健保政策)作為主要研究標的，探討社會政策固著化演進的路徑，資料來源以第二屆到第六屆的國會選舉公報的政見資料為主，先將這些政見資料轉化成為電子檔，作為編碼以及統計之用，再從資料中分析國會選舉政見與社會政策固著化的關聯性，總計有下面三個方面的發現。其一，從表三當中來看，從第二屆到第六屆的選舉，國會議員候選人絕大多數都有提出社會政策，但是其重要性正逐屆下降，從第二屆的 93%降到第六屆的 78%，但是仍然是候選人最喜歡提出的政策項目，這種下降的趨勢可以視為許多社會政策法治化逐漸完備，以及近年國家認同問題逐漸成為重要的政策問題，吸收了社會對於社會政策的關注。

表三 國會選舉與社會政策

屆別	無社會政策	有社會政策	總人數
第二屆	6.6%	93.4%	348
第三屆	9.0%	91.0%	332
第四屆	12.8%	87.2%	397
第五屆	17.4%	82.6%	455
第六屆	22.5%	77.5%	386
總合	14.1%	85.9%	1918

資料來源：本研究。

再者，社會政策受到立委候選人的持續關注，是否會讓提出社會政策的候選人更容易選上立委？根據本研究的資料顯示，各界候選人當中當選與落選人之間社

會政策的比例有些許差異，提出社會政策的候選人會比沒有提出的候選人更易於當選，但是，這種獲勝的邊際效應，統計上並不明顯，這樣的趨勢可以顯示，社會政策並不一定是勝選的保證，但是如果沒有提出社會政策，當選率是有系統地低於提出社會政策的候選人，這也是政策固著化的原因之一，就是立委選舉候選人不能不在社會政策上表態。

表四 候選人當選與社會政策

	當選者	落選者	所有參選人
第二屆	26%	26%	26%
第三屆	26%	22%	24%
第四屆	26%	21%	23%
第五屆	19%	18%	19%
第六屆	17%	17%	17%
總合	23%	21%	21%

資料來源：本研究。

最後，從過去五屆立法委員選舉的候選人資料中來看(表五)，國民黨提出社會政策主張的候選人比民進黨或是其他無黨籍的候選人來得多出許多，但是，民進黨提出社會政策的變異量較低，意指民進黨比國民黨提出社會政策政見的比例雖然較低，但是比較一致。從政策固著化的角度來看，國民黨過去長期執政，在地方也是以組織與服務工作為主，候選人對於社會政策整體的關注較高，但是民進黨候選人對於社會政策的關注較為一致，這兩個大黨對社會政策的態度，有助於國會社會政策相關法案的修訂與通過。

表五 各政黨參選人社會政策平均比例

推薦政黨	社會政策之比例	標準差
國民黨	25.6%	0.15
民進黨	20.1%	0.14
無黨籍	19.8%	0.18
及其他		

資料來源：本研究。

前述三項初步的資料分析，可以看出

我國社會政策固著化軌跡中，屬於立法機關支持度的面向，也解開台灣長期威權體制的歷史導致於過去社會政策研究強調國家行政所扮演的角色，但這種「輕國會，重行政」的研究取向以無法面對解嚴後民主化下的政策發展，當然也就無法看見台灣社會政策固著化的真正變動性原因。

四、計畫成果自評

(一)本研究對國內學界有下列三方面的助益：

其一，本研究將我國國會選舉政見電子化，有助於往後台灣公共行政學門研究政策發展的資料分析。

其二，制度固著化的研究必須要從歷史的演進當中尋找資料，進行比對，才能確實了解公共政策演變中時間不一致性的問題，這個現象的存在，直接影響到政策固著化的發生。

其三，本計畫預期將會產出兩篇期刊論文，第一篇是從理論的角度，討論制度變遷中的關鍵概念，包括固著化、時間不一致性、路徑依賴、以及內衍的制度變遷等理論之間的關聯性，以及這些關聯性對於學界研究公共政策演化的重要依據；第二篇則是以我國歷屆立委選舉的政見資料，了解社會政策(特別是健保政策)的演進歷程，作為公共政策研究者的一項重要的參考。當然，上述文章的產出，也有助於往後從事公共政策管理改革實務工作中許多重要概念與觀點的釐清。

(二) 未來後續研究內容：

其一，驗證與強化制度演化相關理論在個案研究上的信度與效度，繼續尋找台灣個案下的各種可能研究的標的。

其二，政策固著化的變動因素研究，是研究社會政策改革的重要內容，往後應該加入。

其三，更多的研究經費應該投入質化分析的資料庫建立，包括政見資料、立法院審議內容資料、以及報紙公共政策報導資料，作為綜合判斷政策演化的基本資料。

五、參考文獻

(一)中文方面

1. 行政院衛生署，2004，《行政院二代健保規劃小組總結報告》。
2. 國家衛生研究院，2001，《全民健保體檢小組報告》，台北：國家衛生研究院。

(二) 英文方面：

1. Alston, L. J. 1996. "Empirical Work in Institutional Economics: An Overview." In *Empirical Studies in Institutional Change*, L. J. Alston, T. Eggertsson, and D. C. North, eds. New York: Cambridge University Press, pp.25-30.
2. Bazeley, P. & L. Richers (2000), *The NVivo Qualitative Project Book*. London: Sage.
3. Baumgartner, F. R. and B. D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
4. Baumgartner, F. R. and B. D. Jones, eds. 2002. *Policy Dynamics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
5. Berg, Bruce L. 1998. 3rd ed. *Qualitative Research Methods for Social Science*. Allyn and Bacon.
6. Brinkerhoff, D. W. and B. L. Crosby. 2002. *Managing Policy Reform*. Kumarian Press Inc.

7. Drazen, A. 2000. *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton University Press.
8. David, P. 1985. "Clio and the Economics of QWERTY." *American Economic Review*, 75: 332-37.
9. Dickson, E. S. and K A. Shepsle. 2001. "Working and Shirking: Equilibrium in Public-Goods Games with Overlapping Generations of Players." *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 17(2): 285-318.
10. Dryzek, J. S. and V. Braithwaite. 2000. "On the Prospects for Democratic Deliberation: Values Analysis Applied to Australian Politics." *Political Psychology*, 21(2): 241-266.
11. Elster, J. 1979. *Ulysses and the Sirens*. Cambridge: Cambridge University Press.
12. ---. 2000. "Rational Choice History: A Case of Excessive Ambition." *American Political Science Review* 94(3): 685-695.
13. ---. (2003) "Don't Burn Your Bridge Before You Come To It: Some Ambiguities and Complexities of Precommitment." *Texas Law Review*, 81(7): 1751-1787.
14. Forrester, J. W. 1961. *Industrial Dynamics*. Portland, OR: Productivity Press.
15. ---. 1969. *Urban Dynamics*. MIT Press.
16. Giaimo, S. 2001. "Who Pays for Health Care Reform?" In *The New Politics of the Welfare State*, P. Pierson, ed. Oxford: Oxford University Press.
17. Greif, A. and D. Laitin. 2004. "A Theory of Endogenous Institutional Change." *American Political Science Review*, 98(4): 633-652.
18. Hacker, J. S. 1998. "The Historical Logic of National Health Insurance: Structure and Sequence in the Development of British, Canadian, and U. S. Medical Policy." *Studies in American Political Development*, 12 (Spring): 57-130.
19. Hackey, R. B. 1998. *Rethinking Health Care Policy: The New Politics of State Regulation*. Washington, DC: Georgetown University Press.
20. Hardin, J. W. 2002. "Multiple Topics, Multiple Targets, Multiple Goals, and Multiple Decision Makers: Congressional Consideration of Comprehensive Health Care Reform." In *Policy Dynamics*, F. R. Baumgartner and B. D. Jones, eds. Chicago, IL: University of Chicago Press, pp. 96-124.
21. Harty, S. 2005. "Theorizing Institutional Change." In *New Institutionalism: Theory and Analysis*, A. Lecours, ed. Toronto: University of Toronto Press, pp.51-79.
22. Katznelson, I. and B. R. Weingast, eds. 2005. *Preferences and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism*. Russell Sage Foundation.
23. Kingdon, J. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
24. Kitschelt, H. 2001. "Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies?" In *The New Politics of the Welfare State*, P. Pierson, ed. Oxford: Oxford University Press, pp.265-304.
25. Knight, J. 2001. "Explaining the Rise of Neoliberalism: The Mechanisms of Institutional Change." In J. C. Campbell and O. K. Pedersen, eds. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp.27-50.
26. Milgrom, P. and J. Roberts. 1992. *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

27. Moe, T. 1990. "Political Institutions: The Neglected Side of the Story." *Journal of Law, Economics and Organization*, 8: 213-261.
28. Neuendorf, K. A. 2001. *The Content Analysis Guidebook*. Sage.
29. North, D. C. 1990. *Institution, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
30. North, D. C. 1995. "Five Propositions about Institutional Change." In *Explaining Social Institutions*, J. Knight and I. Sened, eds. Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 15-26.
31. North, D. C. and B. R. Weingast. 1989. "Constitution and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England." *The Journal of Economic History*, 49(4) 803-832.
32. Pierson, P. 1993. "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change." *World Politics*, 45: 595-628.
33. ---. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
34. ---. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review* 94(2): 251-67.
35. ---. ed. 2001. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
36. ---. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
37. --- and T. Skocpol. 2002. "Historical Institutionalism and Contemporary Political Science." In H. Milner and I. Katznelson, eds. *The State of the Discipline*, New York: W. W. Norton.
38. Richards, L. (1999). *Using NVivo in Qualitative Research*. London :Sage.
39. Riker, W. H. 1959. *The Study of Local Politics: A Manual*. New York: Random House.
40. ---. 1980. "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions." *American Political Science Review*, 74: 432-446.
41. Sabatier, P. A., ed. 1999. *Theories of the Policy Process*. Westview Press.
42. Sabatier, P. A. and H. Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
43. Shepsle, K. A. 1999a. "Game Theory, Structure, and Sequence: The Contributions of Reinhard Selten to Political Analysis." In *Competition and Cooperation: Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*, J. E. Alt, M. Levi and E. Ostrom, eds. New York: Russell Sage Foundation, pp.256-272.
44. Shepsle, K. A. 1999b. "From Generation to Generation: A Formal Analysis of Inter-temporal Strategic Interaction." Accessed from <http://www.stanford.edu/group/SITE/Shepsle.pdf>, 12/20/2005.
45. Shepsle, K. A. 2001. "A Comment on Institutional Change." *Journal of Theoretical Politics*, 13(3): 321-325.
46. Simon, H. A. 1972. "Theories of Bounded Rationality." In C. B. McGuire and R. Radner, eds. *Decision and Organization*, Amsterdam: North Holland, pp.161-176.
47. Steiner, J., A. Bachtiger, M. Spornli, and M. R. Steenbergen. 2004. *Deliberative Politics in Action: Analysing*

Parliamentary Discourse. New York: Cambridge University Press.

48. Strang, D. and E. M. Bradburn. 2001. "Theorizing Legitimacy or Legitimizing Theory? Neoliberal Discourse and HMO Policy, 1970-1989." In *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, J. L. Cambell and O. K. Pedersen, eds. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp.129-158.
49. Tullock, G., A. Seldon, and G. L. Brady. 2002. *Government Failure: A Primer in Public Choice*. Washington, DC: Cato Institute.
50. Weaver, R. K. 1986. "The Politics of Blame Avoidance." *Journal of Public Policy* 6(4): 371-98.
51. Weimer, D. L. and A. R. Vining, 3rd ed. 1993. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
52. Weissert, C. S. and W. G. Weissert. 1996. *Governing Health: The Politics of Health Policy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
53. Wong, J. 2003. "Resisting Reform: The Politics of Health Care in Democratizing Taiwan." *American Asian Review*, 11(2): 57-90.